



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **O. P.**
státní příslušnost Ukrajina
zastoupený advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2017, č. j. MV-84212-3/SO-2017

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 3. 8. 2017, č. j. MV-84212-3/SO-2017, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, k rukám jeho advokátky Mgr. Pavlíny Zámečnickové, sídlem Příkop 8, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 18. 3. 2015 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 15. 9. 2015, č. j. OAM-4133-26/PP-2015, jeho žádost zamítlo z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 87b odst. 1 v návaznosti na § 15a zákona o pobytu cizinců. Mělo za to, že žalobce nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce blanketní odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 12. 2015, č. j. MV-161982-4/SO/sen-2015, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.
2. Dne 19. 4. 2017 podal žalobce žádost o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, týkající se jeho žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu ze dne 18. 3. 2015. Domníval se, že novelizace zákona o pobytu cizinců umožňuje vyhovět jeho původní žádosti.
3. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 29. 5. 2017, č. j. MV-54610-18/OAM-2015, řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí zastavil podle § 66 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 102 odst. 4 správního řádu. Konstatoval, že změna § 15a zákona o pobytu cizinců nemůže být důvodem vydání nového rozhodnutí. Žalovaná odvolání žalobce napadeným rozhodnutím zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě namítal, že správní orgán I. stupně nesprávně zastavil řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí. Pravomocné zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 9. 2015, č. j. OAM-4133-26/PP-2015, bylo odůvodněno tím, že žalobce nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU – jeho nezletilé dcery N. T., neboť žalobce a jeho dcera spolu nežijí ve společné domácnosti. Žádost byla posuzována podle zákona o pobytu cizinců účinného do 17. 12. 2015. Po tomto datu došlo ke změně hmotněprávní úpravy § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců upravujícího definici rodinných příslušníků občanů EU. S ohledem na tuto změnu právní úpravy požádal žalobce podle § 101 písm. b) správního řádu o zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v řízení vedeném o jeho žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, která byla pravomocně zamítnuta.
5. Podle žalobce byly splněny zákonné podmínky pro vydání nového rozhodnutí, jímž by bylo žádosti vyhověno. Správní orgány měly v řízení o žádosti postupovat podle zákona platného a účinného v době nového řízení. Závěry správních orgánů, že změna relevantního ustanovení zákona o pobytu cizinců nemůže být důvodem pro vydání nového rozhodnutí, jsou v přímém rozporu se zákonem, odbornou literaturou i judikaturou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 8 As 65/2016 - 43).
6. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobní námitky považuje za nedůvodné a odkázala na obsah spisového materiálu, zejména na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. V napadeném rozhodnutí jsou srozumitelným a přezkoumatelným způsobem popsány důvody, pro které bylo odvolání žalobce zamítnuto a usnesení správního orgánu I. stupně potvrzeno.
8. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

9. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.
10. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).
11. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
12. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti.
13. Žalobce podal dne 19. 3. 2015 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Správní orgány jeho žádosti nevyhověly pro nesplnění podmínky uvedené v § 87b odst. 1 ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců. Konstatovaly, že žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, neboť se svojí nezletilou dcerou (občankou České republiky, resp. Evropské unie) nežije ve společné domácnosti. Rozhodnutí žalované ze dne 18. 12. 2015 bylo rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 22. 11. 2017, č. j. 30 A 11/2016 – 50, zrušeno a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení.
14. V mezidobí však žalobce dne 19. 4. 2017 požádal správní orgán I. stupně o zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Žádost odůvodnil tím, že došlo ke změně hmotněprávních podmínek, za nichž byla původní žádost posuzována. Konkrétně byl novelizován § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se pro účely tohoto zákona rodinným příslušníkem občana Evropské unie nově rozumí jeho rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje.
15. Správní orgán I. stupně řízení o žádosti ze dne 19. 4. 2017 usnesením ze dne 29. 5. 2017 zastavil. Uvedl, že novelizace § 15a zákona o pobytu cizinců nemůže být důvodem pro vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu. Dodal, že výklad žalobce by znamenal značnou právní nestabilitu a nepřehlednost v rozhodování orgánů veřejné správy. Novelizace právních norem by vedly k neúměrně častým zásahům do pravomocných rozhodnutí.
16. Žalovaná v napadeném rozhodnutí závěry správního orgánu I. stupně potvrdila. Podotkla, že jak z odborné literatury, tak ze znění § 102 odst. 8 správního řádu vyplývá, že případné nové rozhodnutí ve věci by „*vycházelo ze stejného znění ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jako již pravomocné rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. 9. 2015, tedy ze znění účinného do 17. 12. 2015.*“

17. Stěžejní otázkou v projednávané věci je posoudit, podle jaké právní úpravy měly správní orgány hodnotit žádost žalobce o vydání nového rozhodnutí. Žalobce tvrdí, že při posuzování důvodnosti jeho žádosti měla být zohledněna novelizace § 15a zákona o pobytu cizinců, tedy úpravu platná ke dni podání žádosti o vydání nového rozhodnutí, zatímco správní orgány mají za to, že relevantní byla právní úprava účinná ke dni podání původní žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu.
18. Žalobce požádal o vydání nového rozhodnutí s odkazem na § 101 písm. b) správního řádu, podle něhož *lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.*
19. Z ustanovení § 102 správního řádu dále plyne, že *k novému řízení podle § 101 je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni* (odstavec 1). *Otázka, kdo je účastníkem, se v novém řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době nového řízení* (odstavec 2). *Pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. Usnesení se oznamuje pouze žadateli a těm osobám, vůči nimž již správní orgán učinil úkon* (odstavec 4). *V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Právní názor odvolacího správního orgánu je pro správní orgán provádějící nové řízení závazný, pokud se tento právní názor vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností nestal bezpředmětným* (odstavec 6). *V novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře* (odstavec 7). *Není-li v odstavcích 1 až 7 stanoveno jinak, postupuje se v novém řízení podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni* (odstavec 8). *Novým rozhodnutím vydaným podle § 100 nebo § 101 písm. a) se původní rozhodnutí ruší; o tomto následku budou účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí; ustanovení § 99 platí obdobně. V ostatních případech nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí; nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán* (odstavec 9).
20. Nové rozhodnutí umožňuje v zákonem taxativně stanovených případech prolomit zásadu *non bis in idem* (ne dvakrát ve stejné věci), jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí. Obecně platí, že „[p]řiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou“ (§ 48 odst. 2 správního řádu). Tato obecná překážka řízení před správním orgánem vychází ze zásady právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jejím cílem je zabránit opakovanému rozhodování v totožné věci v případě, že „právo již bylo přiznáno“, nebo „povinnost uložena“. Ani o jeden z těchto případů v nyní projednávané věci nejde. Ve věci bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, tj. „negativní“ rozhodnutí [nevyhovění žádosti (návrhu) na přiznání práva], na které se překážka věci rozhodnuté nevztahuje, jak vyplývá nejen ze zákona (§ 48 odst. 2 správního řádu), ale i z relevantní judikatury (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 6. 2008, č. j. 22 Ca 402/2007 – 24). Materiální právní moci tedy mohou pojmově nabýt jen rozhodnutí pozitivní, nikoli rozhodnutí negativní. Neexistuje tak žádná právní překážka, která by bránila tomu, aby správní orgán, který první žádost žalobce o vydání správního rozhodnutí zamítl, o nové žádosti v téže věci rozhodl pozitivně (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2000, č. j. 22 Ca 58/2000-31). Ke stejnému závěru dospívá rovněž právní teorie a odborná literatura (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 502 a násled., Hendrych, D. a kol.

Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha, C. H. Beck, 2012, s. 220, či Hoetzel, J. *Československé správní právo - část všeobecná.* Praha, Melantrich, 1937, s. 365 a násl.).

21. Institut nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu znamená nové posouzení a vyhovění žádosti, která byla dříve pravomocně zamítnuta. Tato situace bude připadat v úvahu v případě změny skutkových nebo právních okolností, za nichž bylo původní rozhodnutí o zamítnutí žádosti vydáno (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 563 - 566). Smyslem provádění nového řízení je vyhnout se opakování celého správního řízení, které původně vedlo k zamítnutí žádosti, a využít v něm podklady a důkazy z původního řízení o žádosti, jež za změněného skutkového nebo právního stavu umožňují žádosti vyhovět. Pokud ovšem žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, správní orgán usnesením řízení o žádosti o nové rozhodnutí zastaví [§ 102 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu].
22. Otázku, jakou právní úpravou se řídí správní orgán v řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí, posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 8 As 65/2016–43. Uzavřel, že „[v] novém řízení správní orgány postupují (z hlediska procesního postupu i hmotněprávního posouzení) podle právní úpravy platné a účinné v době, kdy toto řízení probíhá a kdy rozhodují, nikoliv podle právní úpravy platné a účinné v době původního řízení“. Tato skutečnost podle Nejvyššího správního soudu vyplývá jednak z § 102 odst. 2 správního řádu, jednak k ní lze dospět za použití gramatického výkladu § 102 odst. 6, věty druhé, správního řádu. Shodný závěr vyplývá i z odborné literatury (srov. Vedral, J. opus cit. výše, s. 893). Názor správních orgánů, že ve věci bylo na místě postupovat podle právní úpravy platné a účinné v době podání původní žádosti, tak neobstojí.
23. K úvahám správního orgánu I. stupně o mimořádném charakteru nového rozhodnutí či o jeho výjimečnosti (viz strana 2 usnesení ze dne 29. 5. 2017) soud uvádí následující. Přestože institut nového rozhodnutí znamená průlom do pravomocně skončeného správního řízení, nelze jej označit za mimořádný opravný prostředek. Systematicky je sice institut nového rozhodnutí ve správním řádu zařazen za institut obnovy řízení (§ 100 správního řádu), který je mimořádným opravným prostředkem (viz Skulová, S. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008), nové rozhodnutí je však způsobilé obstát „samo o sobě“ a svým charakterem nepatří mezi opravné prostředky. Nejde v něm o nápravu vad přijatého rozhodnutí, resp. řízení, které předcházelo jeho vydání, ale o nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci, a to buď za stejných, nebo změněných výchozích podmínek (Vedral, opus cit. výše, s. 877, nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 125/2017-40).
24. Mýlné je rovněž tvrzení správních orgánů, že žalobce měl namísto žádosti o nové rozhodnutí opakovaně požádat o udělení povolení k přechodnému pobytu. Správní řád nestanoví žádné limity pro podávání nových (opakovaných) žádostí v případě, že bylo řízení již pravomocně skončeno; tyto limity jsou ponechány zvláštním právním předpisům. V zákoně o pobytu cizinců je možnost podat opakovanou žádost limitována např. u žádostí o vydání povolení k dlouhodobému nebo k trvalému pobytu tím, že je požadováno uvedení nových skutečností, které nebyly předmětem řízení o dříve podané žádosti [§ 169r odst. 1 písm. e)]. Ve věci týkající se přechodného pobytu však žádná taková zvláštní právní úprava neplatí a žalobci tak skutečně nic nebránilo opakovaně požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu po změně relevantní právní úpravy (srov. § 87y věta druhá zákona o pobytu cizinců, případně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 23. 8. 2013, č. j. 5 As 121/2011-60). Stejně tak však žalobce byl oprávněn požádat i o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu, měl-li za to, že jeho žádosti může být po změně právní úpravy vyhověno. Bylo pouze na žalobci, aby rozhodl, jaký procesní postup zvolí. Jakkoliv lze souhlasit se správními orgány, že institut nového rozhodnutí je využíván jen zřídka, v nyní projednávané věci měl své opodstatnění. Využitím tohoto institutu hodlal žalobce předejít vedení kompletně nového správního řízení se všemi jeho procesními důsledky (vyhnout se předkládání obsahově totožných listin, opakovanému výsledku žalobce apod.). Žalobce měl za to, že skutečnosti zjištěné v řízení o původně podané žádosti po novelizaci § 15a zákona o pobytu cizinců umožňují jeho žádosti vyhovět bez nutnosti provádění dalšího dokazování, proto byl oprávněn požádat o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Povinností správních orgánů pak bylo žalobcovu žádost o vydání nového rozhodnutí posoudit podle právní úpravy účinné v době vedení nového řízení a zvážit, zda žalobce splňuje definici rodinného příslušníka občana Evropské unie podle právní úpravy účinné od 18. 12. 2015.

25. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že v řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu správní orgány postupují podle právní úpravy platné a účinné v době konání nového řízení. Argumentoval-li žalobce v žádosti o vydání nového rozhodnutí, že novelizace § 15a zákona o pobytu cizinců umožňuje vyhovět jeho žádosti ze dne 19. 3. 2015 o vydání povolení k přechodnému pobytu, nebylo nutné podávat novou žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, ale žalobcem tvrzené skutečnosti měly být správními orgány věcně posouzeny v rámci nového řízení. Pokud se žádosti správní orgány odmítly meritorně zabývat a řízení o ní zastavily podle § 66 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 102 odst. 4 správního řádu, jednaly v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že důvodnost podané žádosti dosud nebyla správními orgány hodnocena, bylo by předčasné, aby se soud na tomto místě k dané otázce jakkoliv vyjadřoval před tím, než tak učiní správní orgány.
26. Námitka nesprávného posouzení důvodů pro zamítnutí žádosti tak je důvodná.
27. Současně je nutné doplnit, že bude-li podle právní úpravy účinné v době nového řízení původní žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu vyhověno, zváží správní orgány v souladu s § 102 odst. 9 správního řádu, k jakému okamžiku přiznají novému rozhodnutí účinky. Je zřejmé, že účinky nového rozhodnutí se v takovém případě nemohou zpětně vztahovat do minulosti a předcházet účinnosti právní úpravy, která vedla v novém řízení k vyhovění žádosti.

V. Závěr a náklady řízení

28. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou pro nesprávné právní posouzení věci, proto napadené rozhodnutí žalované zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude na správních orgánech, aby v dalším řízení posoudily důvodnost žalobcovy žádosti podle právní úpravy účinné ke dni podání žádosti o vydání nového rozhodnutí.
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na

náhradu nákladů řízení vůči žalované. Náklady řízení žalobce se skládají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů žalobcovy zástupkyně. Soud přiznal zástupkyni žalobce odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps žaloby) 2×3100 Kč a náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojenými 2×300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky); celkem 6800 Kč. Žalobci tak byla vůči žalované přiznána náhrada nákladů v celkové výši 9800 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno, 19. 9. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu